

3.3.10 まとめ

(1) 平成 18 年度の研究開発業務の概要

平成 18 年度に実施した研究項目の研究成果の概要は、以下のとおりである。

(a) 避難所管理・運営に関する研究開発

1) 提言 1 「さまざまな避難に対応できるように事前計画・事前準備を行う」

避難者は、自宅が全壊しても自宅から遠くない所で避難生活を送ることを望んでいる。そして指定避難所に問題があれば自宅内避難に切り替えることを考える人もいるが、避難者や避難生活への支援がなければ域外避難せざるをえない。域外避難による地域人口の減少は地域復興を遅らせる可能性が高く、多様化した避難に対応できる防災計画（自主防災含む）と避難所の支援整備が求められる。

新潟県中越地震の小千谷市では、ビニールハウスや駐車場、穀物倉庫に隣近所の家族が集まって小規模自主避難所を形成している例がみられた。このような避難所への公的な支援が行われるように、指定避難所に準じる避難所としての位置づけが求められる。

避難拠点としての指定避難所ではないが、避難所に転用できるその他施設を、自主防災組織などのコミュニティが事前に自治体に申請し許可を受け、準指定の扱いによる準避難所と位置付けて、震災時には一定の公的救援・支援を受けることができるようにする。

課題は、事前承認にあたって準避難所に関する整備水準の検討がある。

2) 提言 2 「地域内非常時物資備蓄と買い上げシステム」と「コミュニティ内部物資流通システム」

都市レベルの災害時備蓄を定期的に大量放棄している現状や、市民による自主備蓄の信頼への危険性を考えると、緊急対応期（震災 1～3 日間）のために、地域自主防災組織が地域内の小売店やコンビニ、スーパーマーケットに飲料水や非常時食料の備蓄を依頼し、非常時は緊急用に自主防災組織が入手し、主に避難所に供給することが提案される。

緊急対応期は外部支援による物資供給は困難である。NPO やボランティアによる協力を得て、地域内にある小売店や企業、自主防災組織、避難所などを結びつけた運送配達ネットワークを構築し、非常時にはコミュニティ内で物資を流通させる。配達要員が確保できれば、自宅内避難の要援護者への物資配給も期待できる。

3) 提言 3 「災害救援を業務とする NPO 等に対する避難所の管理・運営・支援業務の委託制導入」

避難所の整備資金や補助金の運用枠を拡大し、避難所の管理・運営・支援業務を継続的にできる主体として、NPO 等で構成される外部主体に業務を委託できるようにする。

新潟県中越震災の例をみれば指定避難所の不足により多くの自主避難所が発生したが、それらを準避難所として登録させ、準避難所の支援を NPO に委託することも有効である。

課題として、地域や自治会組織の特性にマッチした NPO 等の外部主体への委託ができる

システムの構築があげられる。

4) 提言4「避難所の管理・運営マニュアルの全国的な共通化」

〇市における避難所運営・管理に関するワークショップから避難所運営・管理マニュアルでは、トイレ、食料・飲み水、就寝という人間生活における本質的欲求を、緊急対応期において避難者の自助・共助を前提とし集団としてどのように満たしていくかという具体性を持った指針の整備が必要とされることが示唆された。ワークショップなど準備期の防災活動で得られた住民の提案をフィードバックして、地域特性に根ざした自助・共助的活動をサポートするような避難所運営・管理マニュアルの整備が進められるべきであろう。

以上の検証を踏まえながら、他府県から派遣される自治体職員や防災系NPOの早期活躍を可能にするためには、まず避難所管理・運営マニュアルが全国的に共通化された方がよいといえよう。そのうえで住民主導により整備されたマニュアルに地域の特性が反映されても、基本方針に共通性があれば外部主体の支援が有効になると考えられる。

5) 提言5「要求の変化に対応した避難所性能の向上」

避難所では、緊急対応期の物的な不足が解消しても、1、2週間後の応急対応期になると雑魚寝の騒音による慢性的な睡眠不足や生活復興への不安、プライバシー不足による精神的ストレスなどの問題へと移行することが予想される。大都市大震災では避難所生活が長期化する可能性があり、避難所への支援や空間性能は、時系列的に向上させていく必要がある。特に若年世帯の域外避難を防ぐためにプライバシーへの配慮、乳幼児・児童に対するケアの重点化などの施策が有効と思われる。

(b) 被災戸建て住宅の補修支援システム

本研究では、2000年鳥取県西部地震、2003年宮城県北部地震、2004年新潟県中越地震の被災地域を対象に、住宅再建に関するアンケートを実施し、新築（建て替え）、補修等の意思決定要因を明らかにすると共に、住民の選択を説明するモデルを構築した。この結果から、住宅再建の意思決定には、住宅の物理的被害状況のみならず、住民の年齢等の社会的要因が影響を及ぼしていることを明らかにした。また建て替えに対する補助金は、全壊住宅を有する世帯や子どもがいる世帯に対しては効果的な反面、高齢者世帯、過疎地の世帯に対しては、必ずしも効果的でないことも明らかとなった。このことから、社会的弱者に対する再建支援としては、建て替え支援よりも、補修支援のほうが効果的である可能性が示された。さらに、構築したモデルを用いて今後予想される大地震における建て替え需要の推計が可能であることを示した。この需要推計は、耐震補強支援など事前の地震防災施策の効果を評価する際などに応用可能であると考えられる。

地震による解体と廃棄物予測手法を提案し、2000年鳥取県西部地震、2004年新潟県中越地震について全壊率・半壊率を用いて解体率、がれき・木くずの建設廃棄物量の推定を行った。この予測は環境影響軽減のための事前対策と緊急復旧対策への活用が可能である。

2005年福岡県西方沖地震で被災した福岡市へのヒアリング調査を行い、被災住宅復旧相談の情報化ニーズを分析した。これらを基に、広い地域に素早く低コストで導入できるように、Webアプリケーションによるオンラインシステムとして既存システムを改良した。

補修支援による復旧・復興促進と環境負荷軽減への政策提言として、被災者、コミュニティ、自治体にとっての利点を整理し、被災者の補修選択を支援するために必要な条件や改善すべき対策事項を提示した。

今後の課題を以下に挙げる。

- ・ 建て替え支援の効果の有無から、補修支援の必要性を明らかにした。しかし、補修支援が被災世帯の再建に対してどのような効果があったのかについては、現時点では定量的な評価が困難である。
- ・ 地震後の住宅解体による建設廃棄物量の予測については、住宅構造等の地域性の影響、補修支援や解体公費負担による政策等の影響について定量的評価が今後の課題である。
- ・ 住宅相談支援情報システムについては、災害現場に近い環境として、自治体防災訓練の機会や、自主防災組織等に参加をよびかけ、システムの評価試験を行うことでより実践的なシステムになるように開発に反映させていく。

(c) 応急住居供給に関する研究開発

2004年10月23日夕刻に発生した「平成16年(2004年)新潟県中越地震」における応急住居供給に関する課題を踏まえて、大都市大震災時の応急住居供給にあたっての施策を挙げると、以下のようである。

- ・ 災害救助法による被災住宅の応急修理制度の適用にあたっては、工事完了期限との連動による申請期限の延長も視野に入れ、計画的な制度運用の変更が行われるべきである。
- ・ 大都市大震災時には、被災者と行政の信頼関係を前提として、被災者の早期の生活復旧を支援するため、より柔軟な対応がし得るよう運用基準等を整備しておく必要がある。
- ・ 被災者生活再建支援法運用にあたって“世帯分離”という考え方が導入された。しかし、大都市大震災では、世帯の家族構成、人数の実態をきめ細かく反映し得るよう所得制限要件を対応させることが必要である。
- ・ 公的支援適用にあたっては罹災判定をその判定根拠であるポイントをそのまま用い、支援の内容とその程度をメニュー化するなどの方法を検討し、不公平感の少ない公的支援と連動した罹災判定との枠組みを考える必要がある。
- ・ 大都市大震災に対応するために、罹災判定調査のための調査員育成や応急危険度判定等の被災調査と相互連携を図ることを検討することが必要である。
- ・ 被災者生活再建支援金等の被災者への支援を実りあるものとするため、確実に、かつ、迅速な「罹災証明」の発行が必要である。
- ・ 莫大な住宅の喪失が見込まれ、また、応急仮設住宅を建設できる用地が限られている大都市大震災では、被災を免れた民間賃貸住宅を応急仮設住宅の替わりとして借り上げなければ、避難所の開設が長期間にわたることは必至であろう。
- ・ 空き家情報の提供にあたっては、発災前の綿密な準備によって、初めて可能となる。
- ・ 大都市大震災に無償居住スペース提供に関する業務を行うには、解決すべき課題

が山積している。

- ・ 大都市地域では、マンションや賃貸アパートに居住する世帯が多く、「分散型避難所」は利用できない。また、2坪～4坪という狭小なユニットハウスを自宅敷地内に設置できる世帯は、ごく限られている。したがって、大都市大震災時には、「分散型避難所」を活用することは差し控えるべきであろう。

つぎに、大都市縁辺部の中山間集落が大都市大震災によって大きな被害を受けた後の現地復興のためには、以下のような施策が必要であろう。

- ・ 集落コミュニティの維持、集落での居住継続を考慮した行政の住宅再建関連事業を実施する必要がある。新潟県中越地震では防災集団移転促進事業など、集落外への移転に対する支援は実施されているが、集落に残ることに対する支援はほとんどない。したがって、集落に居住を継続するための支援が実施されれば、不本意ながら集落外へ移転する世帯は減少するものと考えられる。
- ・ 稲作等の集落に居住するメリットとなる事業の早期復旧に加え、被災者が復旧を諦めないよう、早期に見通し・支援事業を公表すべきである。また、メリットとなる施策の平常時からの創出・醸成も重要である。

さらに、大都市大震災時の被災者からの各種申請を円滑に受け付けるためには、申請件数が少ない支援については、他の支援申請窓口と統合することによって、窓口の稼働率をあげることが必要である。そのためには、支援業務に対応する組織間の協力体制を平常時から構築しておくことが必要である。

(d) 被災住宅再建に関する研究開発

平成18年度業務の結論ならびに今後の課題は、以下のとおりである。

住宅再建を通して実現すべき目標として、①迅速な住宅再建により暮らしの再建を実現する、②安全な都市空間となるように住宅の再建を行う、③住宅での生活が成り立つように周りの再建も図る、の3点を提案した。また、住宅再建プロセスにおいて守るべき基本原則として、①地域の文脈にそった住宅再建、②被災者の自立支援（自立を誘発するための支援体系の構築）、③コミュニティの持続発展、④既存ストックの有効活用、⑤多様な被災者ニーズへの適合（多様な支援体系の構築）、⑥柔軟で迅速な対応、⑦地域文化の継承、⑧文化や経済の包含、の8点を提案した。住宅再建に係る数量計画策定における留意事項としては、全体計画のひな形を準備し速やかな計画策定を行うこと、被災調査の迅速化・地域情報の日頃からの収集、早期供給を可能とする住宅対策を進めること、地域居住への配慮と弱者優先原則のバランスをとること、支援の対象者をイメージし網羅的な支援体系を考えること、住民ニーズに応えると共に費用対効果に留意すること、を示した。さらに、住宅再建の基本原則や数量計画を実現するための展開プログラムとして、公営住宅の早期供給、民間事業者による住宅供給への支援、所有者による自力修繕・自力建設への支援、震災前からの質の高い住環境の創出、推進体制の整備と広域調整について示しておく必要がある。

以上についての今後の課題としては、包括的な再建支援フレームとして、以上の基本目標、基本原則、数量計画策定及び展開プログラムをまとめた「住宅再建計画への道標」（出版物）を作成し、災害発生直後から自治体の担当者及び被災者が使える具体的なマニュアルとして提供することである（担当者の場合は、災害発生前からの活用も必要である。）。

支援法の実態調査（大西ら，2006）では支援金の支給額に対する不満が、支援金の給付までの期間や支援手続きに対する不満を上回るという結果が出ており、迅速さや簡単さもさることながら、生活復興の観点から、支援金支給額を含む支援フレーム全体の公平性や妥当性が求められていると言える。この調査の対象地域は地方都市で高齢者が多く、支給要件の厳しくなる被災世帯主年齢 45 歳以下というケースは比較的少なかったが、大都市部では年齢要件によってかなりの世帯が支給対象から外されてしまうことになる。なお、この支援ギャップについては、同じ復旧復興研究班の社会安全研究所チームにより、災害保護制度創設の詳細な検討と提案が行われており、参照されたい。

復興の公益性という観点から、従来の防災では十分に顧みられなかった生活被害や被災者の復興という面に着目して、復興政策の転換の必要性を訴える必要がある。現行の災害対策基本法は、事前防災対応や災害直後の応急対応が主であり、「復興」の位置づけが薄く主体も明示されていない問題が、泥縄的で小出しの復興支援対策が行われてしまう背景として横たわっている。雲仙普賢岳噴火災害などの経験を経て、復興基金といった被災者支援の仕組みも編み出されたものの、その都度被災地が国と協議しなければ何も始まらず、災害経験の蓄積によって行政の危機管理が進んでも協議の時間が短縮されるだけで、国との協議をゼロから始めるという状況に大きな違いがない。

復興基本法の実現にあたっては、憲法 25 条の生存権の解釈も含めて復興基本法の意義と必要性を位置付け、法理論構築と運動論の両面で今後の取り組みをさらに進化させていく必要がある。

被災マンションの円滑な合意形成を妨げる要因としては、①駐車場の権利設定の存在（機械式駐車場、リース式、優先使用権設定、専用使用権設定、分譲駐車場など）、②会社の古い物件に見られる長期割賦販売（所有権がなく管理組合が設立されていない）、③投資用マンションやリゾートマンション、④借地契約の物件（解体すると権利が消滅）、⑤都市計画規制などがある。日常的には大きな問題となっていないとしても、被災による復旧復興方針を議論する前にこうした条件の有無を十分に認識しておく必要が高い。

建替え時に問題となる二重ローン対策としては、先述の台湾の例とは別に、事前対策としてはノンリコース型ローンをマンション購入の際に選択できる制度の導入が有効と考えられる。これはローン審査で個人の返済能力ではなく建物の価値に着目する仕組みであり、債務履行の責任財産を対象不動産および賃貸（または販売）収入のみに限定し、市場価値に基づく担保力の査定を金融機関に行わせるものである。事前対策としてストックの初期性能評価を重視し、維持管理評価にも債権者が関心を払うことで良好な管理を促進することにもつながる。融資リスクは金利差として反映される。マンションの価値評価を安全投資のインセンティブにするためには、売買時に安全性能を不動産価値に反映できる住宅検査制度の導入も効果的と考える。住宅をメンテナンスして長く使うストック文化の醸成が期待される。発災を前提としつつ、こうした事前対策と組み合わせることで、被災後の復旧復興時の様々な問題発生を軽減したり、抑止することができる。

(e) 大都市大震災を対象とした生活再建支援の政策立案プログラムの構築

平成 18 年度は、これまでの研究を踏まえ、生活再建の政策立案プログラムとして、既存制度の運用改善、災害救助や災害復旧事業等の地域経済への波及促進、新たな支援制度の

枠組み等について、以下のように政策提言の形でとりまとめた。

①既存制度等の効果的な運用方策

提言 1 生活再建支援相談及び支援提供の体系化

提言 2 支援制度の標準化・制度間調整および職権による処理一括化制度の創設

②大都市大震災固有の政策ニーズへの対応方策

提言 3 あまり急ぎすぎない災害復旧制度の創設

提言 4 公費解体の実施・コントロールと住宅補修への誘導

提言 5 被災者支援へのバウチャー方式導入

③被災者の視座からの新たな生活再建支援施策体系の提案。

提言 6 生計維持への支援制度の創設

提言 7 住宅被害と生計被害の両方を反映させる支援のポイント制導入

提言 8 選択型被災者支援プランの導入

特に、所得税の雑損控除の仕組みを活用した支援の枠組みづくり、バウチャー制度及びカフェテリアプランの導入により、被災者が必要とする支援を、政策目的に応じた的確に提示することが可能と考えられる。なお、そのためには、ワンストップサービスの提供、被災者ニーズの申請・登録システム、支援制度の標準化・制度間調整など、被災自治体の実施する被災者支援業務の高度化も必要である。

阪神・淡路大震災を経験し、地域社会が壊滅的な被害を受けた場合、インフラ等のハード復旧は、住まいの確保、地域経済の再生、健康維持・管理（メンタルな面も含む）・福祉サービス提供システムの再建などのより大きな課題の一部に過ぎないことが明らかとなった。その意味で、被災により顕在化した社会システムの再構築・改善を図ることがより重要な復旧・復興の課題である。本研究では、被災世帯の生計という観点からのアプローチに留まったが、生計の問題は災害からの社会システム再構築・改善のために重要な課題の一つに過ぎない。

本研究結果についてそのフィージビリティを高めていくこと、さらに、被災者の生活再建と合わせて関連する社会システムの再構築・改善を図るという観点から、復旧・復興のあり方を研究することを今後の課題としたい。

(f) 産業復興支援方策に関する研究開発

1) 「くらしの再建」でもっとも急がなければならないのは「しごとの再建」である。

災害からの復興は、『くらしの再建復興』である。

『くらし』は、「しごと」「すまい」「まち」から成り立っている。だから、くらしの再建には、しごと・すまい・まちの再建が必要である。

「しごと」の再建による稼ぎが無くては、安定した「すまい」は戻らない。「すまい」の再建によるコミュニティの再生が無くては、自律循環する「まち」は回復しない。だから、『くらし』の再建にもっとも急がれるべきは、「しごと」の再建である。

2) 被災地の復興は、被災民の自律的継続的な運動からしかありえない。

被災地復興は、被災民の自らの手による、自らの『くらし』の再建にはかならない。復

興支援はその自律的継続的活動への支援でなければならない。その日常的定常的な活動を定着させることが、防災復興の基本である。それを「市民まちづくり」と呼ぶ。

「市民まちづくり」は、「地域の経済」「地域の環境」「地域の生活」への自律的継続的な環境改善運動である。

3) 地域再生への根本的な復興課題解決には地域経済再建復興が重要である。

大都市大震災における都市機能の壊滅的被災時において、地域再生への根本的な復興課題解決には地域経済再建復興が果たす役割は特に重要である。なかでも地域産業への復興支援を体系的に整備することが必要である。今後の地域商業や地域工業などの機能復興支援に関する政策策定に、研究成果は役立つことになる。

(g) 被災市街地復興計画の立案・策定システムの開発

平成 18 年度は、最終年度である。当初、研究目標として次の 4 項目を設定した。

- ①自治体が事前に準備しておくべき「復興対策とその実践マニュアル」のわく組みの提案、及びその事前習得のための「都市復興訓練」のあり方を提案する。
- ②自治体による「復興まちづくり計画」の立案を支援する基盤技術として「建物データ更新型市街地 GIS」の試作とそれを活用した計画立案・策定支援システムの概念を提案するとともに、その GIS を活用して計画された復興市街地の事前市街地との比較など、計画への合意形成に向けての支援ツールについて、プロトタイプを提案する。
- ③阪神・淡路大震災を遙かに上回る被害になることが想定される首都直下の地震では、地域住民の主体的参画による復興まちづくり計画の策定とその実践を、行政と地域社会とが協働して取り組むことによって初めて、迅速な復興が可能となる。そのための事前の取り組みとして、新しい防災訓練としての「復興まちづくり模擬訓練」の仕組みを提案する。
- ④その「復興まちづくり模擬訓練」の実践を通して、地域住民及び行政職員の参加者が被災後の復興まちづくりの重要性と困難さを効果的に実感し、大規模な復興が不可避な事態を避けるために事前の防災まちづくりの取り組みを促進したり、現実に被災後の復興への取り組みに役立つ「疑似体験」とするための「訓練ツール」を開発する。

本年度当初に設定した研究目標に対する成果を上げることが出来た。しかしながら、最終年度としては、5 年間の成果をまとめた汎用型の「建物データ更新型市街地 GIS の策定マニュアル」及び、「事前復興訓練マニュアル」としての「都市復興計画立案訓練編」及び「震災復興まちづくり模擬訓練編」「震災復興まちづくり模擬訓練ツール編」を刊行することは出来なかった。このことが今後の課題である。同時にそれは、人口減少、高齢社会、という大きな社会経済変化における復興戦略について、検討を行っていくことにつながってこよう。

また、研究予算の制約から、建物データ更新型市街地 GIS とそれを基盤とする復興市街地評価システムの構築は、概念提案に留まらざるを得なかったため、このシステムの実装が今後の課題である。そして、そのシステムは、震災復興時に役立つためには、日常の市街地管理や防災まちづくり活動の実践に役立つシステムであることが不可欠であるが、そこまでは到達できなかった。

(h) 被災市街地復興支援システムの開発

1) 成果と結論

この5年間の仮設市街地研究において、次のような成果と知見を得た。

- ・いくつかの自治体において、市民と共同で仮設市街地の検討や宿泊訓練が行えた。
 - ・市民や専門家を対象とする公開研究会を通して、仮設市街地の可能性が検証できた。
 - ・神戸・中越・トルコ・台湾等国内外の被災地を訪ね、具体的な検討が深められた。
 - ・それらの検討から得た知見を「計画標準」としてまとめることができた。
 - ・いくつかの自治体の震災復興マニュアルに仮設市街地の考え方を入れることができた。
- これらの研究を通して、災害復興において仮設市街地が必要であるとの結論を得た。

2) 課題－仮設市街地の検討の深化と展開

このような成果を積み重ねることができたが、手が十分に入れられなかった事項や、今後取り組むべきこともいくつか出てきたので、その主なものについて以下に記す。

a) 災害対応・復旧復興をあらゆる領域に入れ込む－「日常化」「総合化」「迎災化」

大災害はいつ、どこに、どれくらいの規模でやってくるか判らない。これは予知の手法が今後いかに精緻に開発されても、ピンポイントで予知・予測ができることにはならないであろう。このように確率的に起こる事象に対して、特に行政は中々対応しにくい。いつ来るか判らぬものに対して、巨大な経費や人員を日常的に用意するという事は、いかに安全・安心・災害対応が行政の主要課題であるといっても、それには限度がある。

だとすれば、こうしたテーマに対する対応策として、あらゆる行政施策や活動の中に災害対応を入れ込んでおくことが大切となる。例えば、福祉施策の中で福祉施設運営に災害対応や復興プログラムを入れ込んでおいたり、廃棄物処理やリサイクル施策の中に大災害時の対応をビルトインしておけば、災害発生後の迅速な対応が手早く行えるだろう。

非日常の事象と考えられている災害を「日常化」して、日常の生活や施策の中に入れ込んでおくこと、災害を迎え撃つ用意や手段をあらゆる活動の中にはめ込んでおくこと、即ち「迎災」の構えが必要なのである。

b) 「デュアル・プラン」「シャドウ・プラン」を用意しておく

いつやってくるか判らない大災害に対して、堅固な防御型の計画を用意しておいても、それがいつ役に立つか判らない。だとすれば、上記の「日常化」「迎災」の考えに立って、すべての計画と並行し、あるいはその裏に災害対応・復旧対応の計画を添えておくことが、災害対応の安心度を高めることにつながっていく。あらゆる計画の基に「安心拡大」を入れ込んだ「計画再編」を拡げておきたい。

例えば、大規模公園計画を立てるときに、あるいは公園改修計画を行うときに、その公園のどの部分を「仮設市街地」とするか、どの部分を救援基地として使うか、どの部分に施設群をつくるかなどを予め想定してその公園の計画や設計を進め、それに基づいてインフラの配置をしておいて、災害時トイレの建設場所などを予定しておくならば、災害後のトイレ対応なども慌てずに行える。日常的には緑豊かで楽しいレクリエーションの場として、公園は快適空間であってよいが、大災害などの非日常時には、その役割が迅速に切り替えられて、公園周辺や他の自治体の被災者を受け入れ、翌日から日常に近い暮らしがそ

ここで始められる、というような安心空間としての公園の計画も併せて描いておくこと。この「デュアル・プラン」「シャドウ・プラン」の考え方をあらゆる公共的施設に入れ込んでおくことが、「迎災力」を高めることにもつながる。

もっと身近な施設として小中学校校舎や体育館が、避難所としてある期間使用されることとなった場合、教育活動との競合や衝突を最小限に抑えるためにどのような配置や設計にしておいたらよいか、プールの水の災害時の使われ方、トイレとの関連など、災害時の校舎利用を予め組み込んだ学校校舎の計画や設計をしておくならば、地域の「安心度」も増すに違いない。

以上2例のように、地域住民が日常から使用したりかかわりを持って、慣れ親しんでいる公共施設が、非日常時にも役割を切り替えて災害対応に使えるという二重性（デュアル）を、あらゆる施設に入れ込むことを広げておくことが、都市における災害対応の「地域力」を拡大する。そしてこうした計画を必ず本来的な利用（学校でいうならば校舎の教育的利用）の裏（シャドウ）にしっかり添わせておくことも計画づくりに際して行っておきたい。

c) 都市蘇生への「仮設」の役割拡大の検討

これらの仮設形式のあり方については、国外の災害復興プロセスに対しても、いくつか提案もしてきている（パキスタン地震、インドネシアジャワ島中部地震、スマトラ沖地震での提案）。地球規模で見ると、ここ数年各地で洪水・津波・竜巻・大地震などの自然災害が頻発し、その被災規模も拡大している。災害現地にできるだけ近い場所で、商店や漁業集落や工場などの再建をはかって、産業復興→経済復興→地域復興をはかりたいという被災者の要望の高まる中で、「仮設市街地」のあり方を更に研究していきたい。

更には第三世界におけるスラムやスクワッター（不法占拠）や難民キャンプやホームレスの解決に向けて仮設形式をどのような手順や規模で作っていったらよいかなど、「仮設」の役割は震災後の一形式にとどまらず、まだまだ応用・展開の課題は拡がりそうだ。

逆に、すでにあるスラムなどのあり方の検討・観察から「個別住宅からの全体構築」「要素からインフラ形成」など、新たな計画や設計へのヒントも学びうるかもしれない。いずれにせよ、仮設居住を応急・臨時・対症のものと終わらせず、短期であるにせよそこで人々の暮らしが営まれ、それが都市蘇生へつながっていくものであるのだから、より広く「仮設市街地」のあり方や条件を考え続けていくことを私たち自身に課していきたい。

d) 市民との共同作業の拡大

防災・減災・復興まちづくりへの準備や対応は、将来の大規模災害の被災者は私たち自身だという切迫感を、私たち市民一人ひとりのイメージが深まらないと中々進まない。いつ来るか判らぬ事態に対して準備を始めるには、私たち自身の眼や生活を少しでも災害対応に向けていかねばならないが、小中高校や大学などの環境学習や防災学習とも手を組んで、息の長い「防災力づくり」を拡げていきたい。

(2) 大都市大震災における復旧・復興施策提言

各チームにおいて立案した復旧・復興のための施策提言の全体像は、図1のように整理することができる。

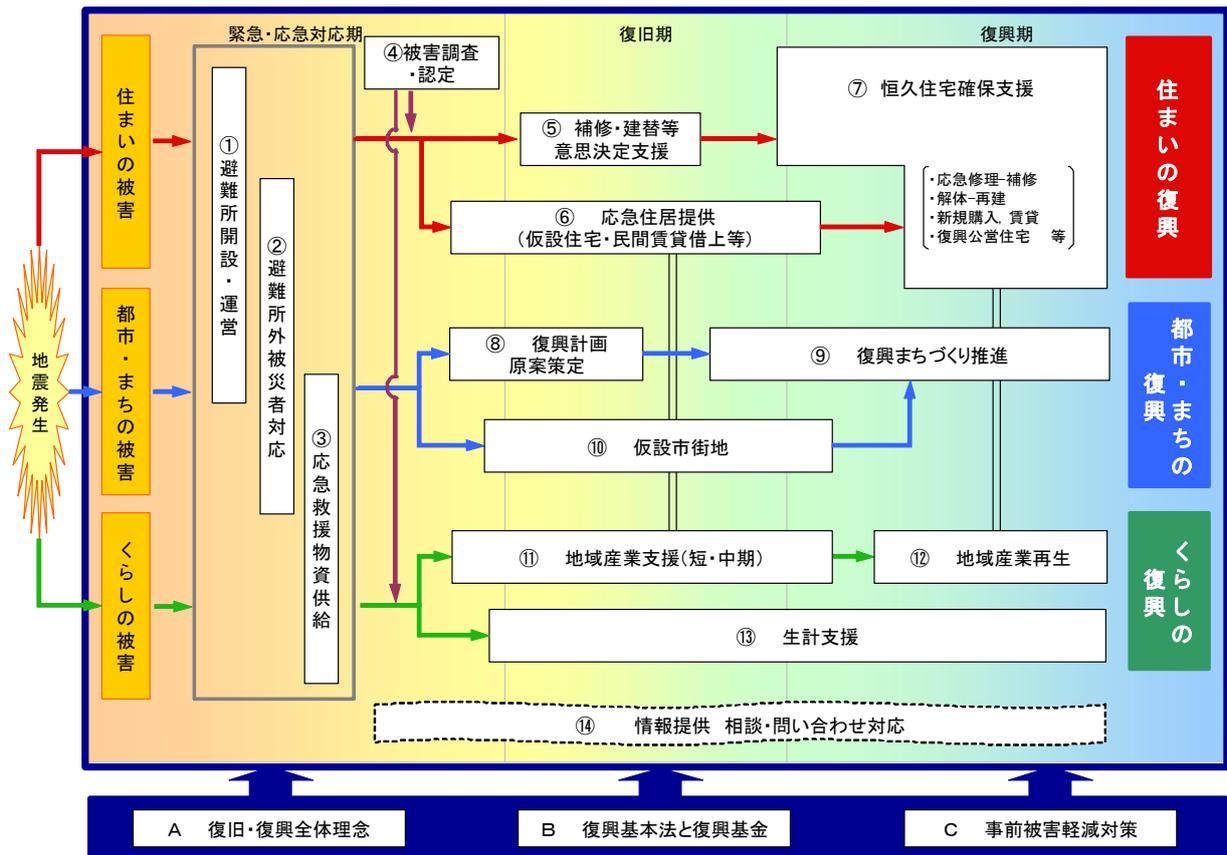


図1 大都市大震災における復旧・復興施策提言の全体像

図に示すとおり、大都市大震災の被害と復興は、①住まい、②都市・まち、③くらし、の3つに大きく区分される。復旧・復興施策は、被災から復旧・復興に向けた時系列に沿って、この3種について計13項目に分類される。また、それら3つのすべてに関わる問題として、「情報提供、相談・問い合わせ対応」が14番目の分類となる。この全体像に従って整理した各チームの提言一覧を表1に示す。

また、これらの施策を支える基盤的問題として、「復旧・復興全体理念」「復興法と復興基金」「事前被害軽減対策」に関する議論を整理した（表2）。

表1 時系列に応じた復旧・復興施策の整理結果（1）

<p>①避難所開設・運営</p> <p>■避難所生活の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/>災害救援を業務とする NPO 等に対する避難所管理・運営・支援業務の委託制導入 <input type="checkbox"/>避難所管理・運営マニュアルの全国的共通化 <input type="checkbox"/>変化する要求に対応する支援 <input type="checkbox"/>避難所性能の向上
<p>②避難所外被災者対応</p> <p>■多様な避難への対応計画</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/>多様な避難（域外避難・自宅内避難）に対応する事前計画・事前準備 <input type="checkbox"/>指定避難所以外の避難所に対する「準指定避難所」位置づけ・事前承認
<p>③応急救援物資供給</p> <p>■地域内の民間力を活用した緊急物資調達・流通</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/>自主防と地域内小売店による地域内非常時物資備蓄・買い上げシステムの構築 <input type="checkbox"/>地域内小売店・企業・自主防・避難所間の運送配達ネットワーク構築による「コミュニティ内物資流通システム」の確立
<p>④被害調査・認定</p> <p>■迅速・確実な被害認定態勢の確立</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/>迅速な被害認定態勢の確立（再・再々調査の回避、各種被災調査の連動） <p>■マンション被害調査の理解推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/>建物応急危険度判定能力をマンション管理組合に付与（研修、育成）
<p>⑤補修・建替等意思決定支援</p> <p>■被災戸建住宅の補修促進（補修による各種負荷軽減）</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/>応急危険度判定・被災度区分判定における補修可能性評価の加味 <input type="checkbox"/>補修支援も行う復旧支援金制度（救助法応急修理→支援法支援） <p>■被災マンション意思決定支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/>支援のための枠組みと人材育成（コミュニティ法人による支援スキーム創設）
<p>⑥応急住居提供</p> <p>■合理性・公平性に配慮した応急住居の提供</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/>大都市大震災の特質に見合った施策の選択（世帯分離、無償居住スペース） <input type="checkbox"/>朝令暮改は厳に慎む <input type="checkbox"/>自治体間、被災者属性間の格差是正（被災地全域の運用指針、多様な被災者対応） <p>■応急住居への民間賃貸住宅活用（民賃借上げの積極的な活用）</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/>宅建業者との事前協定締結 <input type="checkbox"/>借上げ可能戸数の常時把握および借上げ可能住宅の抽出態勢の整備 <p>■仮設住宅の効率的・効果的な建設・提供</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/>一戸建て型仮設住宅システム基本構想 <input type="checkbox"/>仮設住宅需要変動要因を組み込んだ仮設住宅建設計画パイロットモデル

表1 時系列に応じた復旧・復興施策の整理結果（2）

⑦恒久住宅確保支援
<p>■住宅再建計画（数量計画）の策定</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 期間別の供給手法・対象者を想定した数量計画策定と必要施策の検討 <input type="checkbox"/> 短期用・長期用の使い分けによる公営住宅の長期的ストック有効活用
<p>■マンションの解体・再建の阻害要因排除</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> ノンリコース型ローンの導入 <input type="checkbox"/> 解散のための手順（清算手続き）の確立
<p>■住宅再建支援基金の創設</p>
⑧復興計画原案策定
<p>■復興計画の立案・策定のための事前準備</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 行政の復興推進体制構築・復興計画策定マニュアル策定、計画復興想定区域の設定 <input type="checkbox"/> 復興計画立案模擬訓練の実施 <input type="checkbox"/> 災害復興推進条例等の制定 <input type="checkbox"/> 復興まちづくり計画立案・策定支援技術の構築（建物データ更新型市街地 GIS の構築等）
⑨復興まちづくり
<p>■復興まちづくり合意形成支援システムの整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 復興まちづくりイメージアーカイブの作成・活用 <input type="checkbox"/> 復興まちづくり支援プランナーズネットワークの構築 <input type="checkbox"/> 復興まちづくり模擬訓練の実施
⑩仮設市街地
<p>■仮設市街地の制度的位置づけ</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 法的位置づけの整備（復興基本法における位置づけ、関連法令の改正等） <input type="checkbox"/> 地域防災計画、震災復興マニュアル等への位置づけ <p>■仮設市街地の計画推進・合意形成</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 事前計画（シャドープラン）の策定 <input type="checkbox"/> 復興訓練によるイメージ・運営方法検討とコミュニティの合意形成 <input type="checkbox"/> 公有・民有オープンスペースの確保 <input type="checkbox"/> 支援体制の整備（支援プラットフォーム）
⑪地域産業支援（短・中期）
<p>■地域産業早期復興支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 復興基金による早期対応の仕組み創設（中小零細企業への金銭的支援） <input type="checkbox"/> 仮設工場・仮設店舗の優先設置
⑫地域産業再生
<p>多様な主体が連携した地域再生</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> コミュニティ・プラットフォームの構築支援

表1 時系列に応じた復旧・復興施策の整理結果（3）

<p>⑬ 生計支援</p> <p>■被災者生活保持支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 「災害保護」制度の創設（給付方式） <input type="checkbox"/> 生活費支援制度の創設（融資方式） <input type="checkbox"/> 地域再生支援制度の創設（間接支援） <p>■メニュー型支援システムの構築</p>
<p>⑭ 情報提供 相談・問い合わせ対応</p> <p>■住宅復旧相談の情報化・効率化</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 相談予約情報のシステム化（調査記録共有・活用、補修事例データベース化） <input type="checkbox"/> 復旧支援情報の提供（支援情報整理、復旧支援ポータルサイト、Q&A集、相談リンク） <input type="checkbox"/> 復旧相談にかかる事前計画の策定（相談需要予測、相談員供給方策検討） <p>■被災者の各種申請への効率的な対応態勢（退職者・応援職員の活用、施設の確保）</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 「被災者支援センター」開設（事前対応計画の策定） <input type="checkbox"/> 対応態勢の確立（退職者・応援職員の活用・施設の確保、窓口統合の協力体制） <p>■地域産業における情報提供・情報共有</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 情報提供・情報交換の機会提供

表2 復旧・復興施策の基盤に関する議論の整理（1）

A. 復旧・復興の全体理念
<p>■大都市大震災からの復興 ～目指すべき理念と方向の共有化～</p> <p>①連続復興 ・避難所から始まる、被災者にとって連続的に展開される復興施策の体系化</p> <p>②複線復興 ・被災直後の平準化された時期から徐々に多様化していく被災者の復興ニーズへの対応が可能な復興施策の展開</p> <p>③地域こだわり復興 ・地域社会のまとまり（復興まちづくり協議会）を重視した、被災地に留まって復興を協働・実践していく復興施策の展開</p> <p>④総合復興 ・都市復興・住宅再建・生活再建・仕事再建（経済復興）・文化復興・コミュニティ再生など、総合的な復興施策の体系化</p> <p>■仮設市街地において重視すべき4原則</p> <p>①地域一括原則：被災者が地区毎に一括して入居できるように</p> <p>②被災地近接原則：被災地のできるだけ近くにまとまる</p> <p>③被災者主体原則：被災者を受け身にさせず、自ら復興の主体となるように</p> <p>④生活総体原則：住宅だけでなく、暮らしに必要な施設群を備える</p> <p>■住宅再建の目標と基本原則</p> <p>【基本目標・達成目標】</p> <p>①迅速な住宅再建により暮らしの再建を実現する</p> <p>②安全な都市空間となるように住宅の再建を行う</p> <p>③住宅での生活が成り立つように周りの再建も図る</p> <p>【基本原則】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の文脈にそった住宅再建 ・被災者の自立支援（自立を誘発するための支援体系の構築） ・コミュニティの持続発展 ・既存ストックの有効活用 ・多様な被災ニーズへの適合（多様な支援体系の構築） ・柔軟で迅速な対応（災害前からの危機管理体制の構築＋事態に見合った制度の創出） ・地域文化の継承 ・文化や経済の包括
B. 復興基本法、復興基金関連
<p>●復興基本法について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興基本法や復興基金の存在意義は、各災害の連続性や相互関連をとることにある。国としての趣旨一貫性が必要。 ・柔軟に対応するためには地域が自由に使えるお金が必要であり、そのために復興基金は不可欠。それを裏付けるのが復興基本法の1つの使命。 ・地域防災計画に復旧・復興編を定めて、必要な対応をしておくことを基本法に入れておくことも重要。 <p>●復興基金の位置づけと制度化のあり方（問題点）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興基金を恒常化すべきかという議論がある。現状は、定型化していない故に災害間格差、支援提供の遅れ、基金を通じた支援に関する教訓が蓄積されない、などの問題がある。一方で、法制度化して詳細を決めすぎると硬直化する懸念。 <p>（復興基金の位置づけ）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基金を、自助の保険、公助の復旧対策に対し、共助と位置づける。その際に、どのような被害・問題が起こるか、公的制度でやれないことは何かについては、起きてみないと判らない面があることから、「公的制度でできること以外は基金で対応」と定めておく。 ・現在の特別交付税で財政措置する仕組みは、自治体間の共助とも言え、自治体間でそうした合意形成を図る観点からも、復興基本法へ位置づける。 <p>（復興基金の制度化）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興基金で柔軟な対応を可能とするためには、あまり制度の詳細は定めず、復興基本法の中に「きめ細かな復興」と謳って復興基金を位置づける程度とする。 ・具体的な基金の規模・内容は、その時代と財政規模、政治情勢などに応じて異なるものとする。

表2 復旧・復興施策の基盤に関する議論の整理（2）

C. 事前被害軽減対策関連
<p>●住宅再建支援と事前被害防止対策 (現状における問題点)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅再建支援制度の必要性・弊害がともに指摘されており、両者をバランスさせる考え方が必要 (今後の方向性) ・事前の耐震補強も組み合わせた支援制度 ・事前の補強と事後の補修を組み合わせた考え方 <p>→耐震補強で完璧を目指さず、半壊程度にとどめた上で、事後に補修</p> <ul style="list-style-type: none"> ・建物ライフサイクル全体における地震リスク（発生確率×被害）の検討 <p>●既存建物の維持管理・補強 (現状における大都市大震災の問題点)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅の耐震強化およびその維持管理が不十分 <p>→中古住宅市場がなく、中古住宅の価値が低い</p> <p>→中古住宅の維持管理の程度が評価されない (今後の方向性)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅資産の検定・評価制度が必要 <p>→耐震性、維持管理の良さを資産価値として評価</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ノンリコース型ローン導入による金融機関、居住者双方の維持管理意識向上 ・世代交代時などの建替・リフォーム時期の活用 <p>(さらなる課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・資産価値を求められない（所有者が高齢などで、売却意思のない）住宅への対応 <p>→「住宅≠私有財産」という視点で、より強い法的制約も必要</p>

